

УДК 332.142.2

## МЕЖДУНАРОДНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ ПЕРИФЕРИЙНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В КОНТЕКСТЕ ОПТИМИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ. ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИИ

Волынчук А.Б., Песцов С.К.

*ФГБУН «Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока» ДВО РАН, Владивосток, e-mail: i-abv@yandex.ru, skpfox@yandex.ru*

Исследование посвящено выявлению роли международной экономической интеграции в решении социальных и экономических проблем развития периферийных территорий. Поиск путей устойчивого развития и источников динамического экономического роста формирует запрос на разработку новых подходов к управлению региональным развитием и решению проблем периферийных, в том числе приграничных, территорий. В связи с этим задачи по формированию сбалансированного социально-экономического пространства страны должны стать приоритетами современной государственной политики. Особый акцент в статье сделан на оценке перспектив и выгод от активизации процесса международной интеграции приграничных периферий, находящихся в условиях трансграничных взаимодействий. Для таких территорий содержание современной региональной политики приобретает особое значение в их стремлении преодолеть проблемы и отрицательные эффекты социального и экономического развития. Поэтому основная задача, решаемая в рамках данной статьи, – поиск ответа на вопрос: какие инструменты региональной политики, направленной на социально-экономическое развитие, усиливают или ослабляют вовлеченность периферийных и приграничных территорий в процесс международной экономической интеграции, а также какие перспективы и проблемы возникают в связи с этим при реализации региональной политики на Дальнем Востоке России.

**Ключевые слова:** Дальний Восток России, трансграничный регион, приграничная периферия, диспропорции регионального развития, интеграционные процессы, международная экономическая интеграция, проблемы регионального развития

## INTERNATIONAL ECONOMIC INTEGRATION OF PERIPHERAL TERRITORIES IN THE CONTEXT OF OPTIMIZING REGIONAL POLICY. PROSPECTS FOR THE FAR EAST OF RUSSIA

Volynchuk A.B., Pestsov S.K.

*Institute of History, Archeology and Ethnography of the Peoples of the Far East» FEB RAS, Vladivostok, e-mail: i-abv@yandex.ru, skpfox@yandex.ru*

The study is devoted to identifying the role of international economic integration in solving social and economic problems of the development of peripheral territories. The search for ways of sustainable development and sources of dynamic economic growth creates a request for the development of new approaches to managing regional development and solving problems of peripheral, including border areas. In this regard, the tasks of forming a balanced socio-economic space of the country should become the priorities of modern state policy. Particular emphasis in the article is made on the assessment of the prospects and benefits from the intensification of the process of international integration of border peripheries in the conditions of cross-border interactions. For such territories, the content of modern regional policy is of particular importance in their desire to overcome the problems and negative effects of social and economic development. In this regard, the main task solved within the framework of this article is to find an answer to the question: what instruments of regional policy aimed at socio-economic development enhance or weaken the involvement of peripheral and border territories in the process of international economic integration, as well as what are the prospects and problems arise in this regard in the implementation of regional policy in the Russian Far East.

**Keywords:** Russian Far East, cross-border region, border periphery, imbalances in regional development, integration processes, international economic integration, problems of regional development

Региональная политика как набор инструментов стимулирования динамичного развития регионов является одним из основных элементов общей системы государственного управления. Ее усилия, прежде всего, нацелены на преодоление имеющихся диспропорций в социально-экономическом положении регионов, выравнивание их потенциалов развития, формирование эффективных механизмов качественной трансформации слаборазвитых территорий. В связи с этим задачи по формированию уравновешенного/сбалансированного социально-экономи-

ческого пространства страны без значительных дифференциаций по качеству жизни населения представляются несомненными приоритетами современной государственной политики. Вместе с тем консервация существующих диспропорций остается главной причиной роста напряженности/конфликтности в общественных отношениях и усиления остроты экономических и социальных проблем регионального развития.

Данная проблема особо актуальна для регионов, имеющих приграничное положение и являющихся, по сути, географи-

ческой периферией, удаленной от основных центров политической/экономической активности государства, со всеми вытекающими из этого негативными последствиями [1]. Для таких территорий содержание/наполнение региональной политики приобретает особое значение в их стремлении преодолеть проблемы и отрицательные эффекты периферийного развития. При этом следует отметить, что характер проблем, детерминированных приграничным/периферийным положением территории, имеет схожее основание как для крупных, так и для малых стран с развитой и развивающейся экономикой. К числу общих недостатков можно отнести обострение демографических проблем (низкая рождаемость, старение населения, миграционный отток населения), неразвитость инфраструктуры транспорта, энергетики и связи, отраслевые диспропорции и/или отсталость региональной экономики, недостаток инвестиций для развития инновационных отраслей экономики, ограничение и/или отсутствие доступа к крупным рынкам (как к зарубежным, так и к национальным) и пр. [2].

В связи с этим основная задача данного исследования состоит в поиске ответа на вопрос: какие инструменты региональной политики, направленной на социально-экономическое развитие, усиливают или ослабляют вовлеченность периферийных территорий в процесс международной экономической интеграции и какие перспективы/проблемы в связи с этим возникают у Дальнего Востока России?

#### **Материалы и методы исследования**

Обозначенная в статье цель может быть достигнута на основе комплексного междисциплинарного подхода, использующего теоретико-методологические инструменты различных дисциплин: науки о международных отношениях, экономики, социально-экономической географии. При этом междисциплинарность определяет арсенал разнообразных методологических подходов, используемых в исследовании:

– теории «нового регионализма» характеризуются комплексным характером, повышенным вниманием к региональной идентичности, изменениям в мировой экономике, возрастающей роли неправительственных акторов. Они хорошо подходят для интерпретации, анализа и сравнения интеграционных процессов на региональном уровне;

– мир-системный подход является плодотворным методом изучения процессов международной экономической интеграции периферийных территорий, поскольку по-

зволяет рассматривать политико-экономические процессы через призму эволюции рыночной мир-экономики, прежде всего в терминах «ядра» и «периферии»;

– пространственно-временной подход является одним из важнейших при исследовании развития регионов и управлении региональной экономикой. Согласно ему, уровень экономического развития территории во многом определяется ее положением относительно точек роста, центров производства, науки, культуры и т.д.

#### **Результаты исследования и их обсуждение**

Поиск путей устойчивого развития и источников динамичного экономического роста способствует возникновению в научной и экспертной среде новых подходов к управлению региональным развитием и решению проблем периферийных, в том числе приграничных, территорий. В связи с этим особо следует выделить два актуальных направления, которые в данном контексте приобретают особое значение. Во-первых, это стремительное развитие инфраструктурных технологий и связанных с ними коммуникационных структур, во-вторых, интенсификация (с опорой на них) процессов международной/региональной интеграции. Благодаря этому в настоящее время с полным основанием можно говорить о начале периода фундаментальной пространственной перестройки, эффекты от реализации которой тем или иным образом скажутся на состоянии периферийных территорий. Начало активизации процессов международной экономической региональной интеграции было положено европейским регионализмом 1950-х гг. А уже в конце 1980-х гг. региональное сотрудничество и интеграция превратились в общемировой феномен.

Региональные интеграционные процессы направлены, главным образом, на получение торговых и экономических выгод участниками интеграции. Прежде всего, выгоды связаны с расширением/объединением региональных рынков товаров и услуг, установлением устойчивого спроса и предложения продукции региональных производителей, сглаживанием существующих дисбалансов на рынке труда и повышением уровня занятости населения. Кроме того, усиление региональной конкуренции создает условия для снижения общего уровня цен и повышения платежеспособного спроса. Рост конкуренции также ведет к рационализации производств и устранению неэффективных элементов рынка, повышению производительности труда, что в конечном

итоге значительно повышает конкурентоспособность региональных товаропроизводителей на внерегиональных рынках.

Для успешной интеграции требуется соблюдение ряда принципов, которые обеспечивают совместимость и взаимную поддержку и сопряжение субрегиональных и национальных программ. Один из таких принципов – «открытый регионализм» – предполагает обеспечение согласованности идеологической парадигмы субрегиональной стратегии и национальных региональных политик. Он предполагает, что реализация субрегиональных программ осуществляется на той же самой (ориентированной на рынок и ведомой частным сектором) философии развития, которая выступает основой национальных программ реформ.

Еще один принцип – принцип прагматизма – был направлен на повышение надежности интеграционных усилий, которая достигается экономической заинтересованностью сторон и последовательностью реализуемых задач. Это способствует укреплению доверия и приверженности. Нереалистичные установки и нереализуемые декларации обычно ведут к фрустрациям, разочарованиям и, в конечном итоге, откату назад [3]. Данный принцип указывает на то, что может возникнуть необходимость в разных кооперационных схемах сотрудничества между странами, различающихся с точки зрения интенсивности («глубины») регионального сотрудничества.

Реализация этих принципов на практике позволяет воплощать простые модели взаимодействия, в рамках которых происходят нарабатывание позитивного опыта интеграции, создание эффективных механизмов сотрудничества, направленных на решение узких, конкретных проблем развития региона. Сотрудничество может быть вполне достаточным и эффективным средством решения многих общих вопросов, требующих регулярного обмена мнениями и консультаций, а не масштабных и долгосрочных совместных усилий. Участники при этом сохраняют за собой полный контроль и при необходимости могут относительно легко отказаться от соглашения.

Вместе с тем, как отмечают многие исследователи, трансграничное сотрудничество не может быть основано на простой доброй воле. Оно, как правило, опирается на два конкретных мотива. Первый из них относится к взаимозависимости и побочным эффектам, которые выходят за пределы границ и должны управляться совместно, чтобы дать воспользоваться возможной синергией и/или избежать негативных послед-

ствий. Второй связан с внутригосударственной напряженностью и противоречиями между приграничным регионом и соответствующим центром, что мотивирует региональных игроков смотреть на своих соседей как на союзников [4, 5].

Хотя, по общему признанию, эффективное трансграничное сотрудничество имеет очевидные достоинства, достижение успеха требует наличия определенных предварительных условий. Среди прочего, к их числу могут быть отнесены функционирующие транспортные связи, общие ценности, история, местная «индустриальная атмосфера», административные правила, публичные институты и социально-политическая идентичность, а также согласованное понимание общих проблем и доверие между участниками [6, 7].

Таким образом, периферийные территории и приграничные регионы традиционно являются основным объектом приложения усилий в рамках региональной политики многих государств. Технологические и структурные перемены нескольких последних десятилетий открывают дополнительные возможности для решения проблемы периферийности, способствуя фундаментальным изменениям в отношениях между доступными «основными регионами» и менее доступной «периферией». Перспективы развития приграничной периферии связаны с интенсификацией процессов международной (региональной) экономической интеграции, благодаря чему граница из фактора, усугубляющего периферийность, трансформируется в стимул развития сопредельных приграничных территорий при использовании их сравнительных преимуществ. Все это подтверждает вывод о том, что ни периферия, ни центры не могут рассматриваться как статичные понятия с естественно заданными особенностями и характеристиками. Они являются динамическими элементами единой системы государственного управления, которые в долгосрочной перспективе могут быть изменены, остановлены или перенаправлены. «Периферии – это социальные конструкты, а не фиксированные географические характеристики; ...результат сложных процессов изменений в экономике, демографии, принятия политических решений и социокультурных нормах и ценностях» [8]. В соответствии с этим меняется и концепция управления региональным развитием. Ее содержание, смещаясь от преимущественных усилий сверху вниз и субсидий для уменьшения региональных различий к более широкому набору стратегий, направленных на повышение региональной

конкурентоспособности, стало меняться достаточно давно в ответ на не вполне удовлетворительные результаты [9].

*Российский Дальний Восток и перспективы международной интеграции*

1. Однотипность проблем развития периферийных территорий, стоящих перед центральными и региональными властями стран Северо-Восточной Азии, не сформировала идентичного/типового подхода к преодолению неравномерностей пространственного развития. В то же время однотипность вызовов регионального развития является хорошим основанием для кооперации региональных властей всех стран СВА в выработке механизмов совместного преодоления ряда типичных проблем развития периферий.

2. Практика планирования и реализации управленческих решений, собственно, как и эффективность управленческих моделей, отличается от страны к стране. Там, где региональная политика уходит от традиционных систем оценки, связывающих развитие с количественными изменениями экономического роста через фиксацию ВВП/ВРП, темпов роста ВВП/ВРП, объемов инвестиций и иного, и переходит к расширенному пониманию развития территории как процесса формирования качественной социально-экономической среды, комфортного пространства для жизнедеятельности населения, наблюдаются позитивные сдвиги (Япония, Республика Корея).

3. Существующие управленческие модели региональной политики РФ основной упор делают на использовании внутренних источников развития/роста, к которым относят как возможности самой территории, так и ресурсы центра. В то же время внешним источникам развития и решения проблем периферии не уделяется должного внимания. Они рассматриваются или формально, или исключительно традиционно – стимулирование международной торговли (экспорт/импорт), привлечение иностранных инвестиций, развитие международного туризма.

4. Несмотря на то что значительная часть типичных проблем социально-экономического развития периферийных территорий является чувствительной/эластичной к изменению интенсивности международной экономической интеграции, внедрение в практику межгосударственного взаимодействия ее наиболее развитых форм происходит крайне медленно.

5. Возникновение реальных интеграционных проектов в регионе с участием Российской Федерации, на наш взгляд, сдер-

живается, с одной стороны, ожиданием в случае успеха региональной интеграции повышения рисков и угроз национальной безопасности, связанных с ослаблением политического и экономического влияния центра на периферию, утраты экономического/хозяйственного суверенитета; с другой стороны, преобладанием у руководства традиционного подхода к развитию международных экономических отношений, в том числе трансграничных, когда соседняя территория/государство рассматривается исключительно как источник собственного роста за счет подключения к его товарным рынкам и/или ресурсной базе. Понимания возможности комплексного решения проблем развития периферийных территорий через реализацию различных форм практической интеграции, формирование общих целей и задач, сопряжение национальных интересов и объединения ресурсных возможностей пока нет.

Вместе с тем не все проблемы регионального развития одинаково чувствительны к процессам международной экономической интеграции. С некоторой долей условности всю совокупность имеющихся проблем социально-экономического развития российского Дальнего Востока можно разделить на четыре типа в зависимости от степени их чувствительности/эластичности к изменениям направлений, темпов и характера экономической интеграции.

1. Прямая эластичность определяется чувствительностью проблемы к наличию и интенсивности интеграционных процессов. Интеграционные процессы снижают актуальность проблемы, и наоборот – отсутствие или снижение темпов международной интеграции усугубляет остроту данной проблемы. Так, например, проблема оттока населения и низкая иммиграционная привлекательность Дальнего Востока имеют прямую эластичность. Активизация интеграционных экономических процессов в трансграничном регионе СВА и подключение к ним российских дальневосточных территорий, на наш взгляд, способны кардинально изменить миграционную модель Тихоокеанской России и со временем преобразовать демографическую картину региона в целом.

2. Обратная эластичность характеризует степень обусловленности международной трансграничной интеграции наличием и остротой существующей проблемы регионального развития. Иначе говоря, наличие проблем данного типа препятствует успешному выполнению интеграционных проектов и инициатив на территориях российских дальневосточных субъектов, делая их

реализацию экономически нецелесообразной. К таким проблемам следует отнести слаборазвитую инфраструктуру транспорта, энергетики и связи или же сверхцентрализацию управления региональным развитием. И в первом и во втором случае данные проблемы и обусловленные ими экономические издержки и потери выступают серьезными факторами сдерживания развития тех или иных форм трансграничной интеграции.

3. Отрицательная эластичность определяется усугублением/обострением проблемы развития, вызванным активизацией/усилением темпов международной экономической интеграции. Отраслевая диспропорция экономики региона в пользу сырьевого сектора, которая обладает отрицательной эластичностью к процессам международной интеграции, представляет собой яркий пример проблемы. Как показывает многолетняя практика «инновационного» развития РДВ, из всего набора факторов производства только полезные ископаемые имеют устойчивый интерес как у иностранных, так и у отечественных инвесторов. И это подтверждается статистическими данными по структуре инвестиций, где «львиная» доля инвестиций в экономику региона распределяется между добывающими производствами. И нет поводов сомневаться, что существующие и успешно развивающиеся в ДВФО формы международного экономического взаимодействия усиливают сейчас и будут усиливать в дальнейшем отраслевые диспропорции в сторону роста в региональной экономике РДВ значения сырьевого сектора.

4. Неэластичность проблемы характеризуется отсутствием чувствительности проблемы к изменениям темпов и направлений международной экономической интеграции. В качестве примера неэластичности может служить проблема сохранения/консервации очаговой системы расселения населения на современном этапе развития российского Дальнего Востока.

Корректировка задач российского руководства по развитию приграничной периферии должна происходить в форме адаптации отдельных инструментов региональной политики с помощью внедрения специального алгоритма реализации управленческих воздействий, которые имеют своей целью социально-экономическое развитие территорий за счет преодоления острых проблем периферии и активизации различных форм международной экономической интеграции.

Для установления потенциала международной экономической интеграции по сти-

мулированию социально-экономического развития периферийных территорий российского Дальнего Востока и реализации корректирующих региональную политику мероприятий необходимо, во-первых, провести дифференциацию актуальных проблем развития по характеру их эластичности к процессам (и их интенсивности) международной интеграции. Во-вторых, нужно осуществить концентрацию усилий, сил, средств, ресурсов на разрешении проблем, которые имеют обратную эластичность, т.е. препятствуют проявлению различных форм международного экономического взаимодействия и интеграции. Успешное преодоление их негативного влияния должно привести к естественным процессам активации различных форм международной экономической интеграции – от простейших форм трансграничного сотрудничества до (по мере наращивания потенциала) формирования в регионе более масштабных механизмов взаимодействия. Ожидание позитивных эффектов от международной экономической интеграции без решения проблем, имеющих обратную эластичность, представляется непродуктивным. В-третьих, снижение пороговых значений проблем с обратной эластичностью и активизация приграничного/трансграничного взаимодействия является условием для «стихийного» запуска механизмов решения проблем прямой эластичности. В связи с этим представляется целесообразным «подключить» усилия институтов регионального развития (с помощью тех или иных инструментов) к решению тех проблем, актуальность которых, с одной стороны, напрямую зависит от интенсивности интеграционных процессов, а с другой – которые «восприняли» позитивное воздействие усиления в регионе интеграционной активности. В-четвертых, нужно разработать и запустить в действие инструменты по нейтрализации/минимизации влияния международной экономической интеграции на проблемы регионального развития, имеющие к ней отрицательную чувствительность/эластичность.

При реализации корректирующих региональную политику мероприятий необходимо реализовывать такие управленческие модели и выбирать такие формы международной экономической интеграции, при которых не происходило бы повышения рисков и угроз национальной безопасности, связанных с ослаблением политического и экономического влияния Российской Федерации на свою дальневосточную периферию, утратой экономического/хозяйственного суверенитета.

### Выводы

Таким образом, региональная политика как набор мер и стимулов для обеспечения согласованного роста и развития регионов традиционно выступает одним из основных компонентов общей системы государственного управления. Растущие дисбалансы между регионами, как и между социальными группами, остаются источником глубоких противоречий и масштабных общественных конфликтов. Основным объектом региональной политики в ее пространственном измерении выступают периферийные территории (регионы), которые, как правило, имеют схожие дефекты развития. К их числу можно отнести обострение демографических проблем, неразвитость инфраструктуры транспорта, энергетики и связи, отраслевые диспропорции и/или отсталость региональной экономики, недостаток инвестиций для развития инновационных отраслей экономики, ограничение и/или отсутствие доступа к крупным рынкам (как к зарубежным, так и к национальным) и пр. Региональная политика в отношении периферийных приграничных территорий находится под прямым влиянием возможностей и перспектив развития международной экономической интеграции. В связи с этим установлено, что:

1) сохранение курса региональной политики, направленного на дальнейшую фрагментацию экономического пространства трансграничного региона, обособление внутренних национальных рынков, приводит к поступательному увеличению производственных затрат, ухудшению инвестиционного климата и, как следствие, к ограниченным инвестициям и сокращению возможностей экономического роста;

2) реализация преимуществ от международной экономической интеграции трансграничных периферий возможна только при перенаправлении усилий региональной политики стран трансграничного региона на добровольное устранение барьеров взаимного обмена товарами, услугами, капиталом или трудовыми ресурсами и переход принятия политических решений в экономической сфере с национального на наднациональный уровень.

3. Общей задачей для стран, осуществляющих региональную политику в трансграничном регионе СВА, является согласие с уменьшением роли государства в управлении региональным развитием трансграничных периферий вместе с увеличением вклада неправительственных акторов и организаций с целью стимулирования перехода от иерархических форм и струк-

тур управления к более неформальным и гибким формам партнерских отношений и сетей.

4. Предварительными условиями формирования устойчивости интеграционных процессов в трансграничном регионе являются гармонизация региональных политик и координация региональных практик. Под первым условием понимается устранение несогласованности в содержании политик, а под вторым – решение проблем согласованности во времени.

Кроме того, при реализации корректирующих региональную политику мероприятий необходимо реализовывать такие управленческие модели и выбирать такие формы международной экономической интеграции, при которых не происходило бы повышения рисков и угроз национальной безопасности, связанных с ослаблением политического и экономического влияния Российской Федерации на свою дальневосточную периферию, утратой экономического/хозяйственного суверенитета.

*Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-514-93004.*

### Список литературы

1. Beáta Fehérvölgyi. Success Factors in the Cross-Border Region – Regional Project Again Brain Drain. Human Capital without Borders: Knowledge and Learning for Quality of Life. Management, Knowledge and Learning. International Conference. 25–27 June 2014. Portoroz, Slovenia.
2. Песцов С.К., Волыничук А.Б. Проблемы социально-экономического развития периферийных территорий России и Китая: возможности и ограничения трансграничной интеграции // *Фундаментальные исследования*. 2020. № 10. С. 71–77.
3. Lolette Kritzingervan Niekerk. Regional Integration: Concepts, Advantages, Disadvantages and Lessons of Experience. 2017. [Electronic resource]. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/b4a6/83fb0ed3e88405bf0b42743d35d4e269b34b.pdf> (date of access: 12.12.2021).
4. Anca Dodescu, Lavinia Florentina Chirila. Business Environment Development and Regional Policy in North– West Region of Romania. *Procedia Economics and Finance*. 2014. P. 626–634.
5. Norris J. Clement. International Transboundary Collaboration: A Policy-Oriented Conceptual Framework. In: Paul Ganster (ed.). *Cooperation, Environment, and Sustainability in Border Regions*. San Diego: San Diego State University Press, Institute for Regional Studies of the Californias, 2001. P. 17–31.
6. Riccardo Cappellin. Theories of Local Endogenous Development and International Cooperation. In: Markku Tykkyläinen (ed.). *Development Issues and Strategies in the New Europe*. Avebury: Ashgate, 1993. P. 13–15.
7. Tamás Hardi and Andrea Uszkai. Theoretical Models of Cross-border Integration. *Sociální studia / Social Studies*. 2017. Vol. 1. P. 9–30.
8. Naumann M., Fischer-Tahir A. (eds.). *Peripheralisation: The Making of Spatial Dependencies and Social Injustice*. N.Y.: Springer, 2013. P. 145–167.
9. Sen A. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press, 2001. 384 p.